

国有资本实现形式新探

● 韦曙林

摘要: 国有企业建立现代企业制度存在“两难”的制度困境。应将现有国有企业分类治理的前提下,进行制度创新。总思路是“特殊”企业可以政企不分,一般性企业保持“资本”的国有性质不变,而不是保持“企业”的国有性质不变。按此原则,在分析了一些已有思路后,试着提出国有资本实现的新形式——国有资本“特别证券方案”。

关键词: 国有企业 体制困境 特别证券方案

中图分类号: F276.1 **文献标识码:** A

文章编号: 1004-4914(2002)05-075-02

一、国有企业建立现代企业制度的体制困境及有关对策评析

1993年党中央提出建立现代企业制度的“16字方针”(产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学);2001年3月15日发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》重新强调了“16字方针”,并提出了“责权统一、运转协调、有效制衡”的法人治理结构原则。通过近10年的现代企业制度建设和“三年脱困”,国有企业改革有所进步。但即使已进行了公司制改造的国有企业大多数仍离“16字方针”的目标甚远,尤其“政企分开”问题一直是理论和实践中特别关注、呼声很高,但又一直没有做好的事。究其原因,是国有企业建立现代企业制度存在“两难”的制度困境。

所谓“两难”的制度困境,指我国国有企业改革在建立现代企业制度时出现的这样一种怪现象:按照现代产权理论必须政企分开,但真正分开又出现所有者“虚位”;既不能按现代企业制度要求建立有效的内部治理结构,实践中又出现经营权侵蚀所有权的现象;于是只好加强所有者的监督职能,结果又回到“政企不分”的老路。简言之,政企不分不行,政企分开也不行;进退维谷,左右为难。在国有产权条件下,建立现代企业制度的“两权分离”表现为“政企分开”。由于无论何种性质的政府都拥有对全社会经济进行宏观管理、调节、调控和监督的职能,所以国有产权条件下,还存在政府管理、监督宏观经济的职能与政府管理、监督国有经济的职能分开问题;不然会陷入自己既是监督者又是被监督对象的逻辑困境;实践中就会出现角色不清、主体不明,影响社会公平竞争环境的形成。但国有企业使政府同时扮演两种角色,陷入“两难”在所难免。

称这种“两难”境地为“制度困境”,是因为这种“两难”是国有性质“公司制”企业的内生机制的产物;换言之,试图在保持企业国有性质的前提下建立现代企业制度,必然出现政企必须分开但又“分不开”的“两难”。资本主义国家的国有企业也是“政企不分”的事实说明了这一点。根据现代企业理论,现代企业制度的典型形态是股份制为标志的“公司制”。股份制企业的产权制度是资本所有权与企业财产权分离,形成一种特殊“委托代理”的交易合约形式。资本所有者以股东的身份让渡部分“剩余索取权”,换取对企业的“投票权”。国有性质的公司

要么是“独资公司”,要么是国家股占绝对优势的“股份公司”,国家股的投票权必然是对整个公司的控制权,当然不可能政企分开。有人认为,如果把国有股再委托给企业性质的国有资产经营公司去行使投票权,就可以做到“政企分开”。但是,国有资产经营公司的经营者享有对企业的最终控制权,却并不是剩余索取者和风险承担者。这种责任与权利的严重不对称,使国家股权成为“廉价投票权”(张维迎,1995),不能真正代表国有资本利益。为防止国有资本利益受损,作为最终所有者代表的政府只能加大对企业的直接控制力度,从而又回到“政企不分”的老路。

如此说来,似乎国有企业改革要么放弃“现代企业制度”,不搞“政企分开”,在管理上多下点工夫;要么放弃国有企业,让国有企业私有化(或变相私有化),在此基础上建立现代企业制度实行彻底的“政企分开”。这正是有些认识到国有企业建立现代企业制度“两难”制度困境者对国有企业改革的两种极端的主张。不过,占主导的意见是坚持维护企业国有性质的前提下搞现代企业制度,实行“政企分开”,即是说,“两难”制度困境还没得到广泛而充分的注意。这大致出于以下认识:

1. 把坚持企业的国有制性质等同于坚持公有制。这就是国有企业股份化改造时一直强调国有股控股的主要原因。其实,国有制不等于公有制,公有制也不必然是国有制。国有制这种所有制形式从奴隶社会、封建社会,到资本主义社会都存在。社会主义条件下,国有制可以是公有制的一种实现形式,但不是必然的、惟一的实现形式。国有资本的“非控股”实现方式,只要能保值增值并没改变国有资本的公有性质,因为剩余索取权才是所有权的本质。即便国家控股,若剩余索取权得不到实现,甚至国有资本本身也不断遭到侵蚀,坚持了企业的国有性质又有什么意义呢?

2. 将产权制度的变革等同于公有制的性质改变。这种认识是有一定根据的。因为,西方把其国有企业产权“权利束”的其中任一权利结构安排改变都称做“私有化”,原苏联东欧国家也是如此。西方国家的国有制,由私有制而来,以私有制为基础,非国有化只不过向原来回归,当然变更产权是“私有化”。苏东国家的改革目标是私有制,企业产权的任何改变都是向目标迈进,统称私有化并无不妥。但我们的情况完全不同。国企产权改革对应的有大量的非国有公有经济。因此,我国的国有经济非国有化变革,在确保国有资本“剩余索取权”的前提下,产权变革不过是改变公有制的实现方式。

其实,一些学者对国有企业政企关系难以理清的问题早有察觉,并提出了一些对策。比如张维迎在一篇文章中不赞成国家变成股东而应变为“债权人”(张维迎,1995);还有人提出应将国有企业所有者“人格化”,即落实到个人(吕有晨,1997;宋东林、金成晓,1996)。认识到国有企业改革的“两难”制度困境的主张中,已提出或正在实施的有以下几种主张:

其一,将国有资本所有权代表落实到个人。具体说就是落

实到经营者,让经营者以财产抵押、类似于向国家“借贷”的方式让企业完全拥有企业的经营权和所有权。这种思路,政企倒是分开了,但成了两权合一的“业主制”企业,不符合现代企业制度也不适应现代化大生产,在大中型企业恐怕行不通。此外,个人财产抵押与其巨额国有资本严重不对称,风险最终还是由国家承担。

其二,将国有资本委托给法人。国家只以债权人的身份领取固定利息。这种方案与“承包制”并无本质区别,如像承包制时期已出现过的问题一样,政府真的与这种企业彻底分开,杀鸡取蛋式的机会主义行为又会重演一遍;并且企业出了问题仍然只能由政府承担风险。

其三,全员股份化,股权多元化,政府放弃控股地位。这种方案也有两点不好处理。一是这会威胁到公有制的主体地位;二是,即便不会威胁到公有制的主体地位,国家不控股,高达数万亿元的巨额国有资本作何处理?总不能把他们分掉吧?再说,老百姓不可能有那么多的钱来买如此多的股份。可见,这也是个根本行不通的方案。

其四,不搞产权改革、政企分开,着重抓好内部管理就行了。这种方案实际上是走回头路。改革到了今天的地步,想“回”也回不去。

其五,折中办法。就是在保证国家控股的前提下进行产权制度改革,力图政企分开;为解决“代理问题”,采取强化“外部监督”的方式。这就是正在试行的“稽查特派员制度”。这一制度在强化国有企业的监督机制方面是一大进步。目前试点的情况看,取得了一些成绩。在尚无其他良策的情况下,不失为一个可行的应急之策。

二、制度创新:国有资本“特别证券方案”

可见,要正确解决国有企业改革后的政企关系问题必须要有新的思路,进行制度创新。新思路应遵循这样的原则:既保证国有资本的国有性质(注意:是“资本”的国有性质,不是“企业”的国有性质),又能政企真正分开,建立符合现代企业制度的产权制度和企业内部治理结构。根据笔者的分析,应该抛弃全民所有制即等于国有企业的认识误区,同时也要防止将国有企业统统卖掉的做法,这里的“卖”包括企业的整体出售和全部以股权形式出售两种行为。

要做到这一点,首先要实行另一意义的“政企分开”;把现有国有企业分成两类,一类归政府,另一类归“社会”。归“政府”的一类属“特殊企业”,仍实行国有制,可以“政企不分”,但可以根据具体情况实行国有国营或“公司制”;公司制企业可以是“独资公司”,也可以是国家控股的公司。归“社会”的一类属于“一般企业”,国家可以参股,但不能控股;企业完全按现代公司制组建,实行彻底的政企分离。第一类企业之所以要保留,是因为现代市场经济离不开这样的国有企业。其功能主要是生产公共产品、提高资源配置的宏观和长远效率、调节社会公平、维护社会安全与稳定。因此,它应该包括自然资源开发、基础设施建设、只能由国家经营的特殊行业等企业。现在的问题是,划归“社会”的一类原国有企业,除了国家持股一部分外,余下大部分国有资本作何处理?

可选的办法有三:第一,分掉;第二,卖掉;第三,以类似债权方式经营,让其保值增值。第一、二两个办法既与改革目标相悖,实践中也很难行得通。第三个办法,前面不是提到国家当“债权人”不行吗?这要具体分析。前面说的是将国有资本“借给”企业或经营者不行。如果换一下思路,把国有资本直接“借给”劳动者个人怎样呢?

这个思路受启发于美国等西方的“劳动者持股”方案。美国有些企业的职工持股并非职工拿出一大笔钱购买企业股权,

而是企业给职工“贷款”折成股份;同时减少部分“原工资”,职工收入由工资和股息两部分组成。用股息偿还“贷款”,还清后股权完全归职工,但离开企业和退休时“退股”(张小宁,1999)。当然我们的做法不能照搬这一套,我们的情况不同,他们的是私有企业,我们的是既非国有又非私有的“社会企业”。如职工从企业“借款”持股,则国有资本的去路仍未解决。所以,国家应直接将国有资本“借给”职工个人,职工以此购买企业股份,并以股权和其他财产作“贷入”国有资本的抵押。国家只作为“后备所有者(张维迎,1995)”对这部分资本收取固定利息,把对企业的“剩余索取权”,即“投票权”、监督权交给职工。职工收入由工资和股息分红减去支付国家“利息”后的差额组成。职工也可将自己的“剩余索取权”再委托给专设的“投资基金”或个人,以便于股权适当向有投资能力者集中。为使其能尽快推行,可考虑将其作为就业条件之一。职工离开企业退股,换回国有资本“证明”,职工退休或死亡后,将“证明”退还国家。

有几个问题要注意:其一是“贷给”职工的资本不能是可流通货的形式,可发行一种特别债券。职工以此购得的股权可以转让,但不能兑现,只能换成“特别证券”。因为一旦能“兑现”,可能迅速集中被少数人操纵。其二,不能采取用流通货还本的方式,像农村的“承包”制一样,期限应尽量长些;即使必要归还时,只能交还“特别证券”。这意味着职工从企业退股。回流到国家的“特别证券”,国家直接向企业收息,或向“流出”企业索回等额资产,然后再将“特别证券”重新“贷出”,将收回的“资产”交给“贷入者”购股的企业,从而实现资源的重新配置。其三,这种方案不能搞成“封闭式”,职工“贷入”资本持股与职工自有资本持股,包括国有股和法人股在内的“社会股”,可以并存。除了在股权转让方面“贷入”股与其他股不一样外,其他一切权利所有的股权一律平等。

可能有这样的担心:国有企业差别很大,有的盈利、有的亏本;亏损的企业有谁愿持股呢?这只是操作中的技术问题。不同国有企业职工收入差别本来就很大,不会因持股后才形成;再者,非经营因素条件优越的企业一方面体现在改制前的资产评估上,另一方面可在税收方面调节级差收入。亏损企业还可规定在一定期限内职工少交或免交“利息”。现在的多数企业是由体制原因导致的经营不善所致,企业按规范公司制重新组建;同时,政府力争给不同性质企业创造公平竞争环境,企业经营效益的问题会由持股者选择企业领导人并对其约束、监督来解决。

“国有资本特别证券方案”在理论方面,不但对解决公有制与市场经济相结合的理论难题提供思路,还实现了公有制劳动者与资本的直接结合。这种公有制的实现方式对于重新认识马克思“重建劳动者个人所有制”理论有启示意义。实践方面,首先是解决“政企关系”难题,使现代企业制度得以真正建立起来。其次是这种方式使劳动责权利对称,能提高劳动者积极性;使管理者的“责权统一”,强化对经营者的监督和约束机制,以形成企业机制“运转协调”,资本所有者、代理者、管理者、劳动者有效制衡的公司法人治理结构。

参考文献:

1. 张维迎. 企业的企业家——契约理论. 上海三联书店. 上海人民出版社, 1995. 9
2. 吕有晨. 深化国企改革的关键. 经济学动态, 1997. (12)
(作者单位: 厦门大学经济学院, 华南理工大学)

(责编: 宜铭)